



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-018-14/2012
P/12/017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/017 – „Promulgacja prawa w postaci elektronicznej”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Maria Mieszalska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84753 z dnia 2 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Stegnie, ul. Gdańska 34, 82-103 Stegna (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Kwiatkowska, Wójt Gminy Stegna (dalej: „Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Wójta w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 14 listopada 2012 r. w zakresie przygotowania i przekazywania aktów prawnych w postaci elektronicznej w celu ich ogłoszenia, prowadzenia elektronicznego zbioru aktów prawa miejscowego oraz udostępniania mieszkańcom aktów prawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia: przekazywanie przez Wójta do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (dalej: „Dziennik Urzędowy”) aktów prawnych w wersji elektronicznej, spełniających wymagania określone w obowiązujących przepisach (opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu) oraz prowadzenie w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy Gminy Stegna (dalej: „Gmina”).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- nieprzekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym trzech uchwał Rady Gminy Stegna (dalej: „Rada Gminy”), stanowiących akty prawa miejscowego, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych² (dalej: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”),
- przekazaniu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym sprawozdania Wójta z wykonania budżetu Gminy za rok 2011 ze zwłoką (po upływie 228 dni od dnia jego sporządzenia),
- niewyznaczeniu w miejscu powszechnie dostępnym stanowiska komputerowego, przeznaczonego do udostępniania w godzinach pracy Urzędu, w postaci elektronicznej Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja przez Wójta zadań związanych z ogłaszaniem i udostępnianiem aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych

Opis stanu faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia do 7 listopada 2012 r. organy Gminy wydały 197 aktów prawnych (99 uchwał Rady Gminy i 98 zarządzeń Wójta), w tym 32 podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (31 uchwał Rady Gminy i jedno zarządzenie Wójta), a wśród nich 23 akty prawa miejscowego (22 uchwały Rady Gminy i jedno zarządzenie Wójta). Ponadto ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym podlegało sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za rok 2011. Do publikacji w Dzienniku Urzędowym przekazano 28 aktów prawnych (uchwały Rady Gminy) oraz – w trakcie kontroli NIK (13 listopada 2012 r.) – sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za rok 2011.

(dowód: akta kontroli str. 4-34, 80-84)

Do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym nie przekazano trzech uchwał Rady Gminy, stanowiących akty prawa miejscowego oraz zarządzenia Wójta³, które nie weszło w życie, gdyż Wojewoda Pomorski rozstrzygnięciem nadzorczym z 3 października 2012 r. stwierdził nieważność uchwały zatwierdzającej to zarządzenie.

(dowód: akta kontroli str. 4-34, 60-77, 80-84)

2. Pięć ostatnich uchwał Rady Gminy podlegających ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym przekazano do Wojewody Pomorskiego w terminie od trzech do czterech dni od ich podjęcia (trzy po trzech i dwie po czterech dniach). Dwa z ww. aktów opublikowano w Dzienniku Urzędowym po czterech i siedmiu dniach od przekazania ich Wojewodzie Pomorskiemu. Trzy uchwały nie ukazały się w Dzienniku Urzędowym do zakończenia kontroli (do 14 listopada 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 35-42)

Powyższe uchwały, przekazane w wersji elektronicznej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, sporządzono w formacie XML oraz opatrzone ważnym bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu przez Przewodniczącego Rady Gminy – zgodnie z § 3 i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych⁴.

(dowód: akta kontroli str. 35, 43-47)

3. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wójt prowadzi w postaci elektronicznej zbiór aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę. Zgodnie z art. 28b ust. 1a pkt 1 tej ustawy m.in. zbiory aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę udostępnia się nieodpłatnie do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego na stronach internetowych organów wydających te zbiory.

Uchwały Rady Gminy stanowiące akty prawa miejscowego umieszczono na stronie internetowej – www.pomorskie.eu/pl/bip/gminy/stegna/gmina_stegna w zakładkach: „Rada”, „Uchwały” (w zakładce umieszczono też pozostałe uchwały Rady Gminy) oraz „Prawo miejscowe” (w zakładce umieszczono wyłącznie akty prawa

³ Zarządzenie Wójta Gminy Stegna nr 57/2012 z dnia 3 lipca 2012 r. w sprawie wyznaczenia płatnych miejsc postojowych na terenach stanowiących własność Gminy Stegna oraz ustalenia wysokości opłat za parkowanie na nich pojazdów samochodowych.

⁴ Dz. U. Nr 289, poz. 1699.

miejscowego). W zbiorze podano numer Dziennika Urzędowego, pod którym ukazał się dany akt oraz datę jego ogłoszenia. Akty prawa miejscowego zawarte w ww. zbiorze opublikowano w formacie PDF.

(dowód: akta kontroli str. 85-86)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Trzech uchwał Rady Gminy⁵ (stanowiących akty prawa miejscowego) dotyczących nadania lub zmiany nazwy ulicom (drogom gminnym) nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, co stanowiło naruszenie art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 56-59)

Sekretarz Gminy, sprawująca nadzór nad przygotowaniem projektów uchwał, wyjaśniła m.in., że powyższych uchwał nie przekazano do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, gdyż nie potraktowano ich jako aktów prawa miejscowego. Powyższa interpretacja wynikała z rozstrzygnięć sądowych w podobnych sprawach. Z analizy prawnej radcy prawnego zatrudnionego w Urzędzie (załączonej do wyjaśnień Sekretarza Gminy) wynika, że charakter uchwał rady gminy w sprawie nadania nazwy ulicy w orzecznictwie sądowym budził wątpliwości, na co wskazują przytoczone różne interpretacje Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. W ww. analizie radca prawny stwierdził m.in., że w przyszłości rekomendować będzie traktowanie uchwał gminy w sprawie nadania nazwy ulicy jako aktów prawa miejscowego, a tym samym publikowanie ich w Dzienniku Urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 48-53)

W ocenie NIK uchwała w sprawie nadania nazwy ulicy (drodze gminnej) jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶, gdyż wydana została na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 13 tej ustawy oraz zawiera normy prawne, czyli przepisy o charakterze generalnym, na które może powoływać się każdy i abstrakcyjne (możliwość wielokrotnego ich stosowania).

Jedna z ww. uchwał⁷ 5 listopada 2012 r. została przez Radę Gminy uchylona⁸.

(dowód: akta kontroli str. 77)

2. Zgodnie z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych akty te ogłasza się niezwłocznie. Tymczasem sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu Gminy za rok 2011 przekazano do publikacji w Dzienniku Urzędowym w trakcie kontroli NIK, po upływie 228 dni od dnia jego sporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 80-84)

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynika, że nieprzekazanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym ww. sprawozdania wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

3. Zgodnie z 26 ust. 1 pkt 2 i art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych Wójt zobowiązany był do udostępniania Dziennika Ustaw, Monitora Polskiego i zbioru aktów prawa miejscowego (oraz aktów prawnych zawartych

⁵ Uchwały Rady Gminy Stegna nr: XVIII/165/2012 z 1 marca 2012 r. w sprawie nadania nazwy ulicy Brzozowej w miejscowości Drewnica, XXII/213/2012 z 28 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania nazw ulic we wsi Drewnica i XXIV/234/2012 z 27 września 2012 r. w sprawie nadania nazwy ulicy "Zaciszna" w miejscowości Junoszyño.

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁷ Uchwała nr XXIV/234/2012 Rady Gminy Stegna z 27 września 2012 r. w sprawie nadania nazwy ulicy "Zaciszna" w miejscowości Junoszyño.

⁸ Uchwała Nr XXV/244/2012 Rady Gminy Stegna z dnia 5 listopada 2012 r. w sprawie nadania nazwy ulicy „Zaciszna” w miejscowości Junoszyño.

w tych dziennikach/zbiorze) do powszechnego wglądu w godzinach pracy Urzędu, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Powyższe akty prawne udostępniano w Urzędzie na stanowisku komputerowym pracownika zajmującego się m.in. obsługą Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 85-86)

Z wyjaśnień Wójta wynika, iż wyznaczenie ww. miejsca na stanowisku pracownika ds. obsługi Rady Gminy wiąże się z trudną sytuacją lokalową Urzędu. Brakuje miejsca, gdzie można by umieścić oddzielne stanowisko komputerowe dla takich celów. Wójt wyjaśniła również, że w tym roku zainstalowano na terenie Gminy kilka „infomatów”, które w następnych latach mają być wyposażone w dostęp do Internetu. Umożliwi się tym samym możliwość wglądu przez nie do aktów normatywnych poprzez stronę internetową Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 87-89)

W ocenie NIK przyjęty w Urzędzie sposób udostępniania aktów prawnych nie spełnia wymogów określonych w art. 26 ust.1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, gdyż nie zapewnia nieodpłatnego udostępniania ww. aktów do powszechnego wglądu w godzinach pracy Urzędu, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zgodnie z art. 28a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych kierownik urzędu, w którym są udostępniane do wglądu dzienniki urzędowe i zbiory aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę ustala cenę arkusza wydruku aktu normatywnego lub innego aktu prawnego, tak aby wydruki były powszechnie dostępne, a cena pokrywała wyłącznie koszty tych wydruków.

Wójt ustalił cenę arkusza wydruku ww. aktów (czarno-białego w formacie A4: jednostronnego – 0,10 zł, dwustronnego – 0,20 zł i kolorowego w formacie A4: jednostronnego – 0,30 zł, dwustronnego – 0,40 zł) dopiero w trakcie kontroli NIK (8 listopada 2012 r.). Cenę ustalono w oparciu o przeprowadzoną kalkulację kosztów takiego wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 87-94)

2. W siedzibie Urzędu, jak również na jego stronach internetowych, nie zamieszczono informacji dotyczących możliwości uzyskania wglądu do aktów prawnych w postaci elektronicznej w godzinach pracy Urzędu, ich pobrania oraz o możliwości ich wydruku.

(dowód: akta kontroli str. 85-86)

NIK zauważa, że podanie wskazanych wyżej informacji pozwoli mieszkańcom na łatwiejsze i szybsze zapoznanie się z treścią istotnych dla nich aktów prawnych.

Informacje, o których mowa wyżej zamieszczono na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy informacyjnej w jego siedzibie w trakcie kontroli NIK (odpowiednio – 9 oraz 12 listopada 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 95-98)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o:

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82.

- 1) doprowadzenie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym uchwał Rady Gminy Stegna: nr XVII/165/2012 z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie nadania nazwy ulicy Brzozowej w miejscowości Drewnica i nr XXII/213/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania nazw ulic we wsi Drewnica,
- 2) wprowadzenie mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego) zapewniającego niezwłoczne przekazywanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym wszystkich aktów, podlegających publikacji w tym Dzienniku,
- 3) zapewnienie miejsca powszechnie dostępnego, w którym w godzinach pracy Urzędu udostępniane będą nieodpłatnie w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu Dziennik Ustaw, Monitor Polski i zbiór aktów prawa miejscowego (oraz akty prawne zawarte w tych dziennikach/zbiorze).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 30 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Maria Mieszalska
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis